

Совершенствование механизмов государственного регулирования АПК

Аннотация:

Данная статья определяет значимость и первостепенность государственного регулирования в сельскохозяйственном секторе АПК. В статье акцентируется внимание на приоритетных направлениях поддержки государственными программами и мерами.

Ключевые слова:

Государственное регулирование, сельское хозяйство, государственная программа, дотации, субсидии.

Регулирование агропродовольственного сектора осуществляется в форме бюджетной и небюджетной поддержки субъектов агропродовольственной политики.

Программы поддержки сельского хозяйства, в отличие от мер, направленных на предоставление бюджетных услуг, не являются обязанностью государства, они представляют собой определенный общественный договор по расходованию общественных средств на решение той или иной задачи, а это значит, что необходимость их применения должна быть обоснована и доказана. Оценка эффективности таких субсидий должна исходить из того, насколько установленный порядок расходования средств на ту или иную программу субсидирования аграрного сектора позволяет достигнуть поставленной задачи при минимальных средствах.

В настоящее время планирование регулирования аграрного сектора осуществляется в основном путем корректировки программ, которые применялись в прошлые годы, оценка же эффективности программ не проводится. Это приводит к ситуации, когда часть программ, применяемых для поддержки сельского хозяйства, не достигают цели, а иногда и приводят к изъятию средств из аграрного сектора. Основная причина неэффективности мер поддержки – отсутствие долгосрочной стратегии развития сектора как на общенациональном уровне, так и в отдельных регионах.

Все программы поддержки АПК принято разделять на несколько групп. Первая группа – это меры, направленные на увеличение выручки производителей, например, прямые субсидии производителям (животноводческие дотации), интервенции на рынках. Вторая группа мер направлена на снижение издержек

сельхозпроизводителей. Это компенсация затрат на средства производства, субсидирование кредита и др.

Основной целью государственных программ регулирования рынка ресурсов являлось решение проблемы растущего диспаритета цен на ресурсы для сельхозпроизводства и готовую сельскохозяйственную продукцию.

В частности, в России осуществляются дотации на минеральные удобрения, электроэнергию, топливо, на покупку племенного скота, сортовых семян и некоторые другие ресурсы. Государство покрывает часть расходов на работы по повышению плодородия почв.

Стандартная цель данной меры – снижение издержек производителя и тем самым повышение его доходов. Часто субсидирование определенного ресурса преследует также цель расширения его применения и повышения эффективности производства в аграрном секторе. Так, в России меры по компенсации топлива, энергии, транспортных расходов направлены на компенсацию удорожания этих ресурсов для сельхозпроизводителей в результате инфляции. Основная задача компенсации расходов на удобрения, мелиорацию, племенной скот и элитные семена – повышение продуктивности, что в конечном итоге также направлено на рост доходов в сельском хозяйстве.

Ресурсопроизводящие отрасли в постсоциалистических странах, особенно в России, как правило, сверхмонополизированы, имеют весьма низкую эластичность предложения. В результате введение дотаций приводит только к удорожанию ресурсов для сельского хозяйства, а заметного расширения применения под воздействием дотаций не наблюдается.

Таблица 1

Производство минеральных удобрений в России и инвестиции в их производство,

млн. т. действующего вещества

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Производство мин. удобрений	16,0	15,0	12,3	9,9	8,3	9,6	9,1	9,5	9,4	11,5	12,2	13,0	13,6	14,0
Ввод в действие мощностей по производству мин. удобрений	–	–	–	0,01	–	–	0,20	–	–	0,18	–	0,40		

Источник: Госкомстат РФ.

С 1999 г. схема дотаций на минеральные удобрения была изменена. Теперь дотации выплачиваются не покупателям, но производителям. При этом производители отбираются по конкурсу по критерию минимальной цены поставки. Производители удобрений получают аванс в размере до 50% расчетной суммы субсидии, при этом сельхозпроизводители покупают удобрения по ценам, сниженным на сумму субсидии. Это дало краткосрочный эффект снижения цен для сельхозпроизводителей, однако в среднесрочной перспективе ведет к монополизации сектора: каждый регион получает ограниченное количество поставщиков, которым к тому же дается льгота в виде беспроцентной государственной ссуды.

Горюче-смазочные материалы. Субсидирование затрат на горюче-смазочные материалы (ГСМ) для аграрного сектора осуществляется в форме так называемого товарного кредита. Впервые эта схема была применена весной 1995 г.

Получение этого кредита было привязано к поставкам в государственные фонды. По сложившимся стереотипам управления поставки ГСМ были разверстаны по областям и районам, а там – по хозяйствам под договоры контрактации.

Получая ГСМ по государственному товарному кредиту, сельхозпроизводитель фактически платил определенный процент, выражавшийся в разнице между зафиксированными в контрактах на этот кредит относительных ценах сельхозпродукция/ГСМ и реальными рыночными соотношениями на те же продукты.

Обследование реальной стоимости товарного кредита по итогам 1995 г. в Ростовской области показало, что в государственном товарном кредите фактически уплаченный сельским хозяйством процент в годовом исчислении составил 120–130%. /1/

Товарный кредит в том виде, в котором он применяется сегодня в сельском хозяйстве, тормозит развитие не только реального рынка ресурсов для сельского хозяйства, но и рынка сельхозпродукции.

Сельхозтехника. Рост в аграрном секторе в последние годы позволяет сельхозпроизводителям решать задачу восстановления и реструктуризации производственного аппарата, технического перевооружения своего производства. И государственные программы могли бы сыграть свою роль в интенсификации этого процесса.

Государственной программой поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стал введенный в 1994 г. так называемый лизинговый фонд. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупает сельскохозяйственную технику и предоставляет ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства: в 1994 г. в фонд было выделено более 1 трлн руб. (табл. 2). Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росагроснаб.

Таблица 2

Пополнение средств Лизингового фонда за счет средств федерального бюджета

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	млн руб.	млн руб.	млн руб.	млн руб.
План	1 000	1 351	2 700	2 400	2 000	2 280	2 624	3 000
Фактически выделено средств	1 053,6	1 080,6	1 928,9	736,6	1 007	2 241	2 624	5 500
Профинансировано, в %	105,4	80,0	71,4	30,7	50,4	98,3	100,0	183

Источник: данные Минфина РФ.

То, что было имманентно предыдущей экономической системе, не срабатывает в современных условиях.

Во-первых, Росагроснаб, частная фирма, получил монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. В результате торговая надбавка в его региональных отделениях в первый год работы лизингового фонда выросла до 30–40% при средней торговой надбавке по России около 10–12%. В дополнение к этому Росагроснаб обложил 5%-ным сбором машиностроительные заводы, у которых закупал технику, за «маркетинговые» услуги.

Во-вторых, сельхозмашиностроение, получив дополнительный платежеспособный спрос на свою продукцию в размере лизингового фонда, не преминуло воспользоваться ростом отпускных цен на свою продукцию.

В-третьих, административное распределение лизинговых поставок не могло не привести к росту коррупции.

В результате для сельскохозяйственных производителей лизинговые поставки ненамного облегчили приобретение сельхозтехники.

В июне 2001 г. Правительство приняло Постановление «О совершенствовании лизинговой деятельности в агропромышленном комплексе». Принятые решения еще более усугубили проблему обеспечения аграрного сектора ресурсами. Постановлением Правительства был создан ГУП «Росагролизинг». Лизинговая программа в 2001 г. была фактически провалена, средства из лизингового фонда практически не выделялись. Однако основной причиной провала программы остается низкий спрос на государственный лизинг в силу невыгодности для сельхозпроизводителей условий, предлагаемых государственной монополией.

Инвестиционный кредит. В июне 2002 г. Правительство РФ своим постановлением утвердило Правила компенсации части процентов по трехлетним кредитам, выданным сельхозпроизводителям российскими банками для приобретения сельскохозяйственной техники и оборудования. Субсидия составляет до 2/3 ставки рефинансирования ЦБ и выплачивается ежемесячно. Это решение правительства знаменует собой следующий шаг в отходе от прежней, крайне неэффективной системы

поддержки кредита в сельскохозяйственной отрасли, которая сложилась с начала реформ.

Условия этой программы намного выгоднее для сельхозпроизводителей, чем условия государственной лизинговой программы, поэтому следует ожидать дальнейшего падения спроса на государственный лизинг, в то время как новая программа, вероятно, приведет к росту среднесрочных вложений в аграрное производство, к началу технического перевооружения отрасли.

Семеноводство. Субсидирование приобретения элитных семян производится с целью повышения продуктивности растениеводства. Из федерального бюджета осуществляется компенсация на тонну приобретенных элитных семян. Дотируется приобретение семян зерновых и масличных культур, картофеля, сахарной свеклы, льна и конопли, многолетних трав и овощей.

Основной целью государственной политики на рынке зерна в последние годы является расширение экспорта, в связи с чем большое значение приобретают снижение себестоимости и повышение качества продукции. В этом смысле программа поддержки элитного семеноводства рассматривается как необходимая часть программы поддержки зернового экспорта.

Однако стимулирующий эффект от программы поддержки приобретения элитных семян вызывает сомнение, поскольку доля расходов на семена в себестоимости продукции растениеводства невелика по сравнению с другими ресурсами, такими как ГСМ и минеральные удобрения. В связи с этим более эффективной представляется поддержка семиноспекций, а также напрямую научных организаций, занимающихся селекцией. Последние меры являются мерами «зеленого ящика», что важно для вступления в ВТО.

Субсидирование кормов. Субсидирование затрат на комбикорма для животноводческих комплексов и птицефабрик осуществлялось с целью интенсификации использования комбикормов и повышения эффективности животноводства.

Объем средств, выделяемых на субсидирование закупок комбикормов, снижался с 1998 г., и с 2001 г. эта программа перестала действовать на федеральном уровне. Загруженность мощностей в производстве комбикормов весьма низкая, около 20%, следовательно, эластичность предложения достаточно высока, и предприятия в ответ на увеличение спроса могут увеличивать выпуск, не увеличивая цену продукции. Однако на протяжении всего периода действия программы субсидирования комбикормов их производители продолжали испытывать трудности со сбытом продукции. Побочным эффектом программы было создание конкурентных преимуществ животноводческим комплексам и птицефабрикам перед другими производителями животноводческой продукции, на которых не распространялось действие программы.

Научные исследования в АПК. Целью поддержки научного обеспечения аграрного сектора является:

- применение инноваций и современных технологий производства в аграрном секторе;
- сохранение окружающей среды;
- сохранение генофонда;
- повышение качества и безопасности пищевых продуктов;

- совершенствование аграрной политики;
- развитие системы информации и консультирования по вопросам вступления в ВТО.

Научные исследования в области АПК финансируются как на региональном, так и на федеральном уровнях. Направления научных разработок на региональном уровне должны соответствовать и производственной специализации области, и курсу программ поддержки аграрного сектора, а также развитию рыночных структур.

В этом смысле положительным примером может служить Вологодская область, где утверждение плана НИР осуществляется на технической комиссии департамента сельского хозяйства, на которой обсуждается каждый представляемый к финансированию проект.

Необходимо совершенствование правовых механизмов привлечения финансовых ресурсов для финансирования научного обеспечения аграрного сектора, в частности, содействие привлечению международных организаций к финансированию научных исследований. Финансирование государственной науки не должно быть приоритетом, многие исследования могут проводиться негосударственными организациями на договорной основе. *Подготовка кадров.* Основными целями государственной поддержки подготовки кадров являются:

- привлечение молодых специалистов в сельскую местность;
- сохранение квалифицированных кадров в сельском хозяйстве;
- повышение эффективности сельскохозяйственного производства;
- развитие несельскохозяйственной занятости в сельской местности.

Основной проблемой подготовки кадров для аграрного сектора остается поиск способа заинтересовать выпускников в том, чтобы вернуться на работу в сельское хозяйство, в противном случае финансирование подготовки кадров теряет смысл.

Еще одна важная задача – обеспечить переподготовку кадров на селе для развития несельскохозяйственной занятости. Это особенно актуально, поскольку в связи с реализацией программы финансового оздоровления неизбежно закрытие сельскохозяйственных предприятий-банкротов, предоставлявших рабочие места сельским жителям.

Более того, необходимо стимулировать успешные сельхозпредприятия вкладывать средства в переподготовку кадров и привлечение молодых специалистов. В этом смысле положительным примером является Вологодская область, где руководители крупных хозяйств, желающие получить на работу специалистов с высшим образованием, организуют целевую подготовку специалистов в высших и средних специальных учебных заведениях.

В программе развития социальной и инженерной инфраструктуры, разработанной Центром АПЭ для Пермской области, предполагается компенсировать часть расходов сельхозпредприятий на предоставление жилья молодым специалистам.

Информационные и консультационные услуги. Информационное обслуживание сельского хозяйства является необходимым условием создания конкурентной

среды на агропродовольственных рынках. Правовая неурегулированность проблемы равного доступа к рыночной информации в АПК становится фактором несправедливой конкуренции на рынке агропродовольственной продукции: крупные компании, имеющие возможность собирать собственную информацию о рынках, или компании, имеющие доступ к официальной информации, получают рыночные преимущества перед остальными. Кроме того, неравный доступ к официальной информации становится фактором коррупции в органах управления АПК.

В связи с этим необходимо законодательно закрепить обязанность государства обеспечивать необходимый набор информации и ее равную доступность для всех субъектов рынка как основу поддержания справедливой конкуренции.

Кроме обеспечения субъектов рынка необходимой информацией, органы управления АПК на федеральном и региональном уровнях занимаются маркетинговыми

исследованиями, в частности, исследованиями рынков с целью закупки продовольствия для государственных нужд. Всем этим функциям органов управления в сельском хозяйстве не уделяется должного внимания: не везде существуют специальные структуры, предоставляющие подобного рода услуги, а, значит, условие равнодоступности подобной информации нарушается. Такие исследования должны финансироваться за счет бюджетных средств, а их результаты – распространяться через веб-сайты органов управления в АПК.

Примечания:

1. Е. Серова, Р. Янбых. Кредитование сельского хозяйства в России: состояние и перспективы // Вопросы экономики. 1996. № 8. С. 59–73.
2. Перспективы реформирования аграрной политики России. – М.: ИЭПП, 2004. С.113